

**ODÔVODNENIE NEROZDELENIA PREDMETU ZÁKAZKY**  
**Aplikačná podpora a rozvoj Rozpočtového informačného systému (RIS)**

Podľa § 28 ods. 1 zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej v tomto dokumente len „zákon o verejnom obstarávaní“):

*„Verejný obstarávateľ a obstarávateľ môžu rozdeliť zákazku alebo koncesiu na samostatné časti, pričom v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania, oznámení použitom ako výzva na účasť alebo v oznámení o koncesii určia veľkosť a predmet takýchto častí a uvedú, či ponuky možno predložiť na jednu časť, niekoľko častí alebo všetky časti.“*

Podľa § 28 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní:

*„Ak verejný obstarávateľ nerozdelí zákazku na časti, odôvodnenie uvedie v oznámení o vyhlásení verejného obstarávania alebo v súťažných podkladoch; táto povinnosť sa nevzťahuje na zadávanie koncesie.“*

Vychádzajúc z vyššie citovaného znenia zákona o verejnom obstarávaní, so zohľadnením princípov verejného obstarávania a Koncepcie nákupu IT vo verejnej správe, verejný obstarávateľ nerozdelil predmet tejto zákazky na časti - t. j. jedna časť/jedno verejné obstarávanie na obstaranie prevádzky RIS (Paušálne služby aplikačnej podpory) a jedna časť/jedno verejné obstarávanie na obstaranie rozvoja RIS (Služby aplikačnej podpory na vyžiadanie) z nasledovných dôvodov:

- a) Rozdelenie predmetu zákazky na časti by znamenalo výrazné problémy s prevádzkou RIS;
- b) Nerozdelenie predmetu zákazky na časti má oporu v odporúčaniach Ministerstva investícií; regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky (MIRRI SR) a v Koncepcii nákupu IT vo verejnej správe;
- c) Nerozdelenie predmetu zákazky na časti nemá vplyv na rozsah hospodárskej súťaže;
- d) Nerozdelenie predmetu zákazky na časti sa znižuje riziko časových prieťahov, finančných a personálnych nákladov a dochádza k zabezpečeniu princípu efektívnosti a hospodárnosti;
- e) V prípade rozdelenia predmetu zákazky na časti by dochádzalo k neprimerane vysokým nárokom na koordináciu viacerých dodávateľov.

#### **Ad a) Rozdelenie predmetu zákazky na časti by znamenalo výrazné problémy s prevádzkou RIS**

Predmetom zákazky je poskytnutie služieb aplikačnej podpory a rozvoja RIS. Ide teda o poskytovanie aplikačnej podpory a rozvoja k tomu istému systému, ktorý je prevádzkovaný a udržiavaný ako jeden celok. Predmet tejto zákazky nie je možné rozdeliť na časti z dôvodu, že sa jedná o **ucelený, logicky komplexný celok plnení, s funkčnou, technickou, časovou a ekonomickou kontinuitou**. RIS je komplexný informačný systém so silnými prvkami vnútornej interoperability, pričom pre zabezpečenie jeho riadnej funkčnosti/prevádzky je **nevyhnutné, aby služby aplikačnej podpory a rozvoja boli poskytované jedným tímom odborníkov** (t. j. jedným dodávateľom). Na vznikajúce prevádzkové problémy úzko nadväzujú služby rozvoja - Služby aplikačnej podpory na vyžiadanie, ktorých poskytnutie je nevyhnutným predpokladom zabezpečenia prevádzkyschopnosti a bezpečnosti daného informačného systému.

V praxi je takmer nemožné nájsť prípady, kedy by k rozsahom porovnateľnému systému ako je RIS (v súčasnosti pracuje s RIS a RIS pre samosprávu viac ako 23 000 používateľov na viac ako 9 000 organizáciách verejnej správy. Ide o jeden z najmohutnejších systémov verejnej správy prevádzkovaných na Slovensku) boli služby prevádzky a rozvoja poskytované rôznymi dodávateľmi. Je tomu tak z toho dôvodu, že **zabezpečiť plnú funkčnosť bez ohrozenia prevádzky RIS za existencie dvoch rôznych dodávateľov týchto služieb je takmer nemožné**.

Nastavenie poskytovania služieb tak, že by bola iným subjektom poskytovaná prevádzka RIS a iným subjektom rozvoj RIS, by v teoretickej rovine prichádzalo do úvahy vtedy, ak by mal samotný verejný obstarávateľ taký rozsiahly a štruktúrovaný interný tím odborníkov, že by bol schopný zabezpečiť si významnú časť prevádzky (Paušálne služby aplikačnej podpory a časť Služieb aplikačnej podpory na vyžiadanie) sám a externého dodávateľa by používal najmä pri riešení komplikovanejších incidentov v rámci Paušálnych služieb aplikačnej podpory a pri komplikovanejších Službách aplikačnej podpory na vyžiadanie.

Vzhľadom na uvedené, **rozdelenie predmetu zákazky na časti a úspešnosť viacerých subjektov v jednotlivých častiach zákazky by bolo spôsobilé narušiť samotnú funkčnosť RIS, ohroziť bezproblémovú prevádzku a prípadne zapríčiniť až úplnú nefunkčnosť RIS.**

Je potrebné zdôrazniť, že služby **prevádzky a služby rozvoja RIS vo vzájomnej kombinácii spĺňajú spoločný účel, ktorým je zachovanie požadovanej dostupnosti RIS.** V rámci poskytovania služieb prevádzky štandardne prichádza k identifikácii problémov, ktoré sú alebo môžu byť príčinami vznikov incidentov a tieto budú odstraňované v rámci požadovaných služieb rozvoja. Rozdelenie predmetu zákazky na časti by preto mohlo predstavovať **vážne riziko ohrozenia riadneho plnenia predmetu zákazky, ako aj skomplikovanie zodpovednostných vzťahov.** Rozdelenie predmetu zákazky na časti by **neprinieslo žiadne pozitíva, ale práve naopak** bolo by „základom“ **pre vznik komplikácií s prevádzkou a rozvojom RIS.**

Jednotlivé súčasti plnenia, ktoré sú predmetom zákazky, by v prípade samostatného posudzovania každého z nich bolo možné v teoretickej rovine považovať za potenciálne oddeliteľné, ale v kontexte povahy zákazky ako celku, zohľadnení požiadaviek verejného obstarávateľa a špecifik RIS, majú všetky súčasti plnenia **vzájomne komplementárny charakter a je medzi nimi priamy súvis** s tým, že ich oddelená realizácia je spojená s ohrozením fungovania/prevádzky RIS.

Dôležitým faktorom je aj skutočnosť, že **všetky súčasti plnenia je často nevyhnutné vykonať v úzkej časovej súvislosti a v niektorých prípadoch aj súčasne popri sebe.** Musí byť pritom zachovaný **požadovaný rozsah a požadovaná kvalita plnenia** ako aj **minimalizácia akýchkoľvek negatívnych dopadov** na RIS.

Ďalšie potenciálne **riziko** spojené s rozdelením predmetu zákazky na časti, následkom ktorého by boli problémy s prevádzkou RIS, vidí verejný obstarávateľ **v nejednoznačnom určení zodpovednosti toho ktorého dodávateľa.** Ide v praxi najmä o situácie, kedy by pri rozdelení na časti jeden dodávateľ zodpovedný za rozvoj vykonal rozsiahlu zmenu (upgrade) v systéme. Táto zmena by pre nezávislé fungovanie tímu zodpovedného za prevádzku od tímu zodpovedného za rozvoj a pre heterogénne prostredia a používané nástroje a softvéry mohla vyvolať prevádzkové problémy až nefunkčnosť určitej časti RIS. Riešenie takéhoto problému (incidentu) by pri tomto oddelenom móde znamenalo potrebu nasadenia tímu oboch dodávateľov a súčasne vysokú mieru vstupov verejného obstarávateľa. Zároveň by bolo v praxi ťažké určiť, kto za incident nesie zodpovednosť a voči ktorému dodávateľovi sa majú uplatňovať sankcie. Pri jednom zodpovednom dodávateľovi tento typ problému nevzniká.

**Plnenia tvoriace súčasť predmetu tejto zákazky, spolu časovo, miestne, vecne a funkčne súvisia.** Dôsledkom rozdelenia predmetu zákazky na samostatné časti by boli **výrazné komplikácie pri realizácii predmetu zákazky** a keďže ide o komplexnú službu, **z praktických ako aj právnych dôvodov nie je možné takúto zákazku rozdeliť na časti.**

#### **Ad b) Nerozdelenie predmetu zákazky na časti má oporu v odporúčaniach MIRRI SR a v Koncepcii nákupu IT vo verejnej správe**

V danej súvislosti je nevyhnutné poukázať na **vzorové zmluvy uverejnené na webe MIRRI SR.** Jednou z týchto zmlúv je **zmluva o podpore prevádzky, údržbe a rozvoji informačného systému** - t. j. zmluva zakotvujúca poskytovanie služieb technickej podpory, údržby ako aj rozvoja. Aj táto vzorová zmluva MIRRI SR teda **predpokladá poskytovanie daných služieb prevádzky, údržbu a rozvoj jedným subjektom.**

Je pritom potrebné uviesť, že **MIRRI SR vydalo metodické usmernenie k aplikácii základných princípov pri realizácii projektov IT.** MIRRI v tomto metodickom usmernení okrem iného **odkazuje na vzorové zmluvy, pričom primárne odporúča ich dodržiavanie a aplikáciu a zároveň uvádza:**

*„Vzorové zmluvy obsahujú vo svojich ustanoveniach značnú mieru pamäte. Do ich jednotlivých iterácií sa postupne zapájajú IT združenia, takisto ako aj iné orgány štátnej a verejnej správy. Cieľom dodržiavania vzorovej zmluvy je **zabezpečenie homogenity podmienok pre nákup IT.**“*

Aj z uvedeného je jednoznačne zrejmé, že **zabezpečovanie služieb rozvoja a prevádzky systému prostredníctvom jedného dodávateľa je odporúčaným riešením, má svoje logické opodstatnenie a vychádza z praxe.**

Rovnako **Koncepcia nákupu IT** vo verejnej správe **hovori o SLA zmluve** (používa aj pojem prevádzková zmluva) **ako zmluve o podpore, údržbe a rozvoji**. Nestanovuje požiadavku na osobitné obstarávanie rozvoja a osobitné obstarávanie podpory a údržby.

**Ad c) Nerozdelenie predmetu zákazky na časti nemá vplyv na rozsah hospodárskej súťaže**

Na trhu existuje vhodné prostredie na realizáciu hospodárskej súťaže ako celku a je obvyklé, že dodávatelia dokážu komplexne uskutočniť požadovaný rozsah služieb v celom požadovanom rozsahu, pričom tiež disponujú dostatočnými kapacitami na úspešné zrealizovanie predmetu tejto zákazky, na základe čoho je možné zabezpečiť transparentnú hospodársku súťaž. **Rozdelenie predmetu zákazky na časti by nemalo za dôsledok rozšírenie okruhu potencionálnych záujemcov**, keďže obstarávané služby sú na trhu poskytované tými istými subjektmi.

Obstaranie predmetu zákazky bez delenia na časti **predstavuje zároveň tzv. best practices** (dobrú prax) na relevantnom trhu. Je nevyhnutné zdôrazniť, že plnenia, v rámci predmetu zákazky, sú poskytované **rovnakým okruhom potenciálnych uchádzačov**, a to najmä vzhľadom na charakter, rozsah a špecifickosť predmetu zákazky, miesto a čas plnenia. Prípadné rozdelenie na časti alebo vyhlásenie viacerých verejných obstarávaní **neznamená rozšírenie potenciálneho relevantného trhu, ani zvýšenie hospodárskej súťaže**.

Rozdelenie predmetu zákazky na časti by zároveň neprineslo otvorenie verejného obstarávania malým a stredným podnikom. Pre relatívne veľký rozsah zákazky by sa pri „umelom“ rozdelení predmetu zákazky na časti **nerozšíril okruh potenciálnych dodávateľov spadajúcich do kategórie malých a stredných podnikov**.

**Ad d) Nerozdelením predmetu zákazky na časti sa znižuje riziko časových prieťahov, finančných a personálnych nákladov a dochádza k zabezpečeniu princípu efektívnosti a hospodárnosti**

Nerozdelením predmetu zákazky na časti **sa eliminuje riziko časových prieťahov** hroziace počas obstarávania viacerých častí predmetu zákazky ako aj riziko prichádzajúce do úvahy v priebehu plnenia samotných zmlúv, kde môže dôjsť k prestojom v dôsledku omeškania niektorého/niektorých dodávateľa/dodávateľov.

Dôležitým faktorom je aj skutočnosť, že rozdelenie predmetu zákazky na časti by zároveň prinášalo verejnému obstarávateľovi významné komplikácie pri riadení projektu, pretože by sa znásobila zmluvná agenda, ako aj počet dodávateľov a teda aj personálne a technické vstupy samotného verejného obstarávateľa. **Pri nerozdelení predmetu zákazky na časti nevznikajú zvýšené personálne náklady** na strane verejného obstarávateľa (alokované tak na prípravu a realizáciu viacerých postupov zadávania zákaziek, ale aj na koordináciu dodávateľov počas plnenia zmlúv).

Prípadné rozdelenie predmetu zákazky na časti by so sebou zároveň prinieslo zvýšenú časovú náročnosť, no najmä by sa výrazne navýšila finančná stránka takéhoto nastavenia. Uvedené predstavuje vysokú pravdepodobnosť predrazenia zákaziek.

Verejný obstarávateľ vychádzal pri nerozdelení predmetu zákazky zo záverov štúdie uskutočniteľnosti zaoberajúcej sa možnosťami dlhodobého zabezpečenia prevádzky a rozvoja RIS. Zo záverov tejto štúdie vyplýva, že z pohľadu nákladovej efektívnosti ako aj z pohľadu zabezpečenia doménových potrieb verejného obstarávateľa v oblasti podpory rozpočtového procesu je optimálnym modelom pre splnenie tohto cieľa obstaranie podpory prevádzky a rozvoja existujúceho RIS.

Pri rozdelení predmetu zákazky na časti by v prípade komplikácií v jednej z nich a následnom posune predpokladaného termínu uzatvorenia zmluvy vznikli komplikácie, resp. ohrozenie plnení aj v druhej časti, keďže ide o vzájomné súvisiace služby.

Taktiež treba poukázať na skutočnosť, že na samotnú realizáciu verejných obstarávaní nemá verejný obstarávateľ k dispozícii neobmedzený časový úsek, pričom s ohľadom na charakter zákazky môže byť pri jeho rozdelení na časti práve časový faktor výraznou komplikáciou. Oneskorenie, spôsobené prieťahmi v obstarávaní by mohlo mať za následok negatívny dopad na zabezpečenie prevádzky a funkčnosti RIS.

Pre špecifickosť a rozsah RIS zároveň pre oba okruhy navzájom súvisiacich plnení (prevádzka - Paušálne služby aplikačnej podpory a rozvoj - Služby aplikačnej podpory na vyžiadanie) je potrebné, aby pri rozdelení na časti mali obaja dodávatelia - tak pre prevádzku ako aj pre rozvoj - v tíme popri klasických pozíciách, ako sú projektový

manažér, programátor, analytik, tester a pod., aj špecifických doménových expertov, t. j. vecní konzultanti a poradcovia, disponujúci hlbokými a špecifickými technologickými know-how o RIS a s ním súvisiacimi informačnými systémami, so snahou čo najhlbšie pochopiť legislatívne procesy, metodické postupy, požiadavky a predstavy odborných pracovníkov MF SR. Nutnou podmienkou pre naštudovanie zdrojového kódu je totiž analytické zvládnutie domény. Zostavovanie rozpočtu a úpravy rozpočtu sú kľúčovou úlohou MF SR, preto je nevyhnutné mať k dispozícii analytický tím na úrovni doménových expertov. Pri samostatnom obstaraní prevádzky a samostatnom obstaraní rozvoja by sa tieto pozície museli v oboch tímoch duplikovať, čo je pre verejného obstarávateľa významná komplikácia z ekonomických, rozpočtových a prevádzkových dôvodov.

Z vyššie uvedených skutočností vyplýva, že **nerozdelenie predmetu tejto zákazky na časti je plne** opodstatnené, odôvodnené, zároveň **hospodárne a efektívne a je v súlade s princípmi verejného obstarávania.**

#### **Ad e) V prípade rozdelenia predmetu zákazky na viac častí dochádza k neprimerane vysokým nárokom na koordináciu viacerých dodávateľov**

V prípade rozdelenia predmetu zákazky na časti vzniká popri už popísaných technických, zmluvných zodpovednostných, časových a ďalších rizikách aj **komplikácia s koordináciou viacerých dodávateľov, ktorá by mohla vyústiť aj do situácie, že vykonanie zákazky sa stane koordináčne nezvládnuteľným.** Ide tu v praxi nielen o potrebu koordinácie dvoch rôznych dodávateľov ale najmä o potrebu vyššej úrovne koordinácie zdvojených pozícií expertov a paralelne pracujúcich tímov dvoch rôznych dodávateľov (viac je uvedené v Ad d) tohto odôvodnenia).

Aj samotný Úrad pre verejné obstarávanie vo svojom rozhodnutí o námietkach č. 6948-6000/2018-OD zo dňa 03. 07. 2018 uvádza, že **náklady na organizáciu viacerých dodávateľov sú faktorom, ktorý treba zohľadniť** pri posudzovaní možnej oddeliteľnosti plnení tvoriacich predmet zákazky:

*„Úrad tiež poukazuje na to, že pri zvažovaní ne/rozdelenia zákazky na časti by sa mali brať do úvahy všetky relevantné okolnosti, najmä predmet zákazky (jeho zameranie, objem, možnosti trhu, osobitne možnosti MSP a pod.), avšak taktiež je **potrebné zvážiť aj vhodnosť rozdelenia zákazky z hľadiska ekonomického, tzn. svoje náklady, napr. na organizáciu viacerých dodávateľov, príp. zvýšený počet potrebných zamestnancov na zabezpečenie realizácie predmetu zákazky a pod.** Tieto skutočnosti by mal vedieť verejný obstarávateľ posúdiť, porovnať (ak je to možné, príp. i vyčíslieť), zvážiť výhody a nevýhody a prikloniť sa k tomu riešeniu, ktoré je pre jeho potreby výhodnejšie - pri niektorých predmetoch zákazky, je napr. trh MSP dostatočný, špecializujú sa na konkrétne komodity, pričom organizácia viacerých dodávateľov nepredstavuje pre verejného obstarávateľa žiadne výrazne náklady/ťažkosti (keďže napr. plnenie zákazky si manažujú jednotlivé organizačné zložky, príp. samostatné organizácie v rámci rezortu verejného obstarávateľa), pri inom predmete zákazky však už tieto skutočnosti môžu byť odlišné (prílišné rozdelenie predmetu zákazky na veľmi malé časti predmetu zákazky môže verejnému obstarávateľovi spôsobiť ťažkosti/výrazné náklady z hľadiska zvýšených nákladov na zabezpečenie koordinácie viacerých dodávateľov, logistiku a pod).“*

Navyše rozhodnutie verejného obstarávateľa nerozdeliť predmet zákazky na časti má v tejto súvislosti oporu aj v Smernici o verejnom obstarávaní, v rámci ktorej sa v bode 78 Preambuly uvádza: *„Ak sa verejný obstarávateľ rozhodne, že by nebolo vhodné rozdeliť zákazku na časti, hlavné dôvody tohto rozhodnutia verejného obstarávateľa by sa mali uviesť v samostatnej správe alebo v súťažných podkladoch. Takýmto dôvodom by napríklad mohlo byť, že verejný obstarávateľ sa domnieva, že takéto rozdelenie by mohlo predstavovať riziko obmedzenia hospodárskej súťaže alebo riziko, že vykonanie zákazky sa stane nadmerne technicky obťažným či drahým alebo že potreba koordinácie jednotlivých dodávateľov častí zákazky by mohla predstavovať vážne riziko ohrozenia riadneho plnenia zákazky.“*

Na základe popísaných skutočností, ktoré sa týkajú povahy a zložitosti predmetu zákazky a rizík s nimi spojených, **by rozdelenie zákazky na časti predstavovalo riziko, že jej realizácia a poskytnutie jednotlivých plnení sa stane nadmerne technicky a personálne komplikovanou a finančne náročnou.** Rovnako by sa verejný obstarávateľ vystavil riziku, že by nedosiahol ciele určené pre riadnu prevádzku a rozvoj RIS.